



**You have downloaded a document from**  
**RE-BUŚ**  
**repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Uczestnictwo w wyborach lokalnych według prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego

**Author:** Joanna Jagoda

**Citation style:** Jagoda Joanna. (2009). Uczestnictwo w wyborach lokalnych według prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego W: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), "Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe - granice i wspólne obszary : księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej" (s. 238-253). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Joanna Jagoda

---

## Uczestnictwo w wyborach lokalnych według prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego

Możliwość udziału w wyborach lokalnych jest uzależniona od posiadania praw wyborczych (czynnego i biernego), te zaś stanowią element konstrukcyjny prawa do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi. Na prawo to składają się — oprócz praw wyborczych — także m.in.: prawo do udziału w referendum, wolność zrzeszania się, wolność zgromadzeń, prawo dostępu do służby publicznej, prawo do informacji publicznej czy wolność wyrażania swych poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Prawo do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi należy do kategorii wolności i praw politycznych, i jako takie zostało *expressis verbis* sformułowane w aktach prawa międzynarodowego i w dokumentach międzynarodowych, do których Polska przystąpiła<sup>1</sup>. W szczególności do aktów tych należą: Powszechna deklaracja praw człowieka (PDPC), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL). Również prawo wspólnotowe zawiera regulacje odnoszące się bezpośrednio do kwestii udziału obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w wyborach municypalnych. Regulacje te mają natomiast wpływ na kształt ustawodawstwa wewnętrznego (krajowego) w tym zakresie.

---

<sup>1</sup> E. Olejniczak-Szałowska: *Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle dyrektywy Rady 94/80/WE*. „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1—2, s. 5; zob. także Eadem: *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*. Łódź 2002, s. 32 i nast. oraz cytowaną tam literaturę.

## Prawo międzynarodowe

Prawo do uczestnictwa w wyborach samorządowych zostało już pośrednio wyrażone w Powszechnej deklaracji praw człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r. Nie mówi się w niej wprawdzie bezpośrednio o prawie do udziału w wyborach lokalnych, ale uprawnienie to stanowi element szerszego prawa do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi. To zaś prawo formułuje art. 21 PDPC, zgodnie z którym: każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub przez swobodnie wybranych przedstawicieli (ust. 1). Każdy człowiek ma prawo równego dostępu do służby publicznej w swym kraju (ust. 2). Wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości i tajności lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów (ust. 3).

O prawie do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi stanowi także Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. W przeciwieństwie do Powszechnej deklaracji praw człowieka ma on charakter wiążący dla państw ratyfikujących, w tym dla Polski, która złożyła pod nim podpis w 1977 r.<sup>2</sup> Zgodnie z art. 25 MPPOiP, każdy obywatel ma prawo i możliwości bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń: a) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantującym wyborcom swobodne wyrażanie woli; c) dostępu do służby publicznej w swym kraju na ogólnych zasadach równości.

Wprost o prawie do udziału w wyborach lokalnych stanowi natomiast Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 r., ratyfikowana przez Polskę w całości w 1994 r.<sup>3</sup> W preambule EKSL wyeksponowano podstawowe

<sup>2</sup> Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

<sup>3</sup> Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dn. 22 sierpnia 2006 r. (Dz.U. nr 154, poz. 1107), dotychczasowy tytuł dokumentu Europejska Karta Samorządu Terytorialnego został zmieniony na Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Karta jest umową międzynarodową zawartą pod auspicjami Rady Europy, sporządzoną w Strasburgu dn. 15 października 1985 r. EKSL wiąże Rzeczpospolitą Polską od dn. 1 marca 1994 r. (Dz.U. nr 124, poz. 608). Zob. więcej: T. S z e w c: *Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1—2; I d e m: *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*. Bydgoszcz—Katowice 2006. Zob. również I d e m: *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11.

założenia dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadą subsydiarności. W myśl tej zasady, prawo do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi może być najpełniej urzeczywistniane na szczeblu lokalnym, we wspólnotach samorządowych, a zwłaszcza na szczeblu podstawowym — w bezpośredniej bliskości obywateli. Konstytutywną cechą terytorialnych wspólnot samorządowych jest możliwość i zdolność do względnie samodzielnego zarządzania sprawami zbiorowości w jej interesie. Do katalogu podstawowych założeń określających istotę samorządu terytorialnego EKSL zalicza zatem następujące:

- społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego,
- prawo obywateli do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad wspólnych wszystkim państwom członkowskim Rady Europy,
- prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni właśnie na szczeblu lokalnym,
- funkcjonowanie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki do zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela,
- społeczności lokalne powinny być wyposażone w organy decyzyjne ukonstytuowane w sposób demokratyczny i korzystać z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań<sup>4</sup>.

Założenia te znalazły odzwierciedlenie w dalszych postanowieniach EKSL. Zgodnie z art. 3 Karty, istotą samorządu terytorialnego jest prawo i rzeczywista zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to powinno być urzeczywistniane przede wszystkim w formach demokracji pośredniej, przedstawicielskiej, a więc przez rady i zgromadzenia wybierane w wyborach wolnych, powszechnych, bezpośrednich i równych (art. 3 ust. 2). Jednocześnie EKSL dopuszcza stosowanie form demokracji bezpośredniej (np. referendum), aczkolwiek traktuje je jako uzupełniające i pozostawione do uznania władz krajowych.

<sup>4</sup> E. Olejniczak-Szałowska: *Prawo do uczestnictwa...*, s. 6.

## Prawo europejskie

Na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)<sup>5</sup> powołano instytucję obywatelstwa Unii Europejskiej. Obywatelstwo to przyznano każdej osobie mającej obywatelstwo państwa członkowskiego (art. 17)<sup>6</sup>. Z obywatelstwem Unii powiązано określone prawa, w szczególności takie, jak: prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na obszarze państw członkowskich (art. 18)<sup>7</sup>, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym obywatel Unii przebywa, a którego nie jest obywatelem (art. 19 ust. 2)<sup>8</sup>, oraz prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych w państwie członkowskim, w którym obywatel Unii zamieszkuje, a którego nie jest obywatelem (art. 19 ust. 1)<sup>9</sup>.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 Traktatu, każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach, jak obywatele tego państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę, stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; od warunków tych przewiduje się odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy państwa członkowskiego. Owe szczegółowe warunki wykonywania prawa, o którym mowa w art. 19 Traktatu, zostały sprecyzowane w Dyrektywie Rady UE 94/80/WE z dn. 19 grudnia 1994 r.<sup>10</sup> Przyjmując Dyrektywę, Rada kierowała się następującymi założeniami:

- 1) prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym dana osoba ma miejsce zamieszkania, jest zastosowaniem zasady niedyskryminacji między osobami mającymi oby-

---

<sup>5</sup> Traktat sporządzony w Rzymie dn. 25 marca 1957 r. (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2 ze zm.); zob. też I.C. Kamiński: *Unia Europejska. Podstawowe akty prawne*. Warszawa 2004, s. 60 i nast.

<sup>6</sup> Pierwotnie art. 8.

<sup>7</sup> Pierwotnie art. 8a.

<sup>8</sup> Pierwotnie art. 8b ust. 2.

<sup>9</sup> Pierwotnie art. 8b ust. 1. Treść art. 19 oraz numeracja przepisów Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zostały zmienione na mocy Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/31 ze zm.) w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

<sup>10</sup> Dyrektywa ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. UE L.94368.38).

watelstwo danego państwa a osobami będącymi obywatelami innego państwa oraz uzupełnieniem, zagwarantowanego w art. 8a (obecnie art. 18) Traktatu, prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania;

- 2) stosowanie art. 8b ust. 1 (obecnie art. 19 ust. 1) Traktatu nie zakłada pełnej harmonizacji ordynacji wyborczych państw członkowskich; dąży on przede wszystkim do zniesienia wymogu obywatelstwa, od którego większość państw członkowskich uzależnia wykonywanie prawa głosowania i kandydowania w wyborach; podejście to uwzględnia zasadę proporcjonalności, według której żadne działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co niezbędne do osiągnięcia celów określonych w Traktacie;
- 3) warunki uczestnictwa w wyborach lokalnych wobec obywateli Unii niemających obywatelstwa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania powinny być takie same, jak warunki stawiane obywatelom tego państwa; nie można wymagać spełnienia dodatkowych, specjalnych warunków, chyba że w wyjątkowych sytuacjach odmienne traktowanie obywateli własnych i obcych jest uzasadnione szczególnymi okolicznościami;
- 4) prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania nie zastępuje tego prawa w państwie, którego obywatelem jest dany mieszkaniec Unii; należy respektować przysługujące obywatelom Unii prawo wyboru państwa członkowskiego, w którym chcą uczestniczyć w wyborach lokalnych;
- 5) jeżeli przepisy prawne państw członkowskich stanowią, że sprawowanie urzędu pochodzącego z wyboru nie może być łączone ze sprawowaniem innego urzędu, to państwa członkowskie mogą rozszerzyć zakres takiego zakazu na odpowiednie urzędy sprawowane w innych państwach członkowskich;
- 6) pozbawienie prawa kandydowania w wyborach może wynikać z decyzji indywidualnej właściwych władz państwa członkowskiego miejsca zamieszkania lub państwa pochodzenia; państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne działania w celu zapewnienia, że osoba pozbawiona prawa kandydowania w państwie członkowskim jej pochodzenia nie odzyska tego prawa jedynie z uwagi na to, iż ma miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim;
- 7) państwa członkowskie powinny mieć prawo do zastrzeżenia pełnienia funkcji w organach wykonawczych wspólnoty lokalnej tylko przez własnych obywateli;
- 8) ponieważ termin „wybory lokalne” nie jest tożsamy we wszystkich państwach członkowskich, ustala się, że wybory takie obejmują powszechne i bezpośrednie wybory na poziomie wspólnoty lokalnej stopnia podsta-

wowego<sup>11</sup> oraz jednostek podległych; dotyczy to zarówno powszechnych i bezpośrednich wyborów do samorządowych organów przedstawicielskich, jak również do samorządowych organów wykonawczych<sup>12</sup>.

Warto wspomnieć, że prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych zostało także wymienione w art. 40 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (rozdz. V *Prawa obywatelskie*, art. 39—46)<sup>13</sup>. Karta, przyjęta dn. 7 grudnia 2000 r. jako uroczysta proklamacja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej, stanowi zbiór fundamentalnych praw człowieka i określa wspólne wartości europejskie. Pierwotnie była pomyślana jako dokument o charakterze politycznym. Rangę prawa pierwotnego zyskała dzięki traktatowi reformującemu UE, podpisanemu dn. 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie<sup>14</sup>.

## Prawo krajowe (polskie)

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej ustawodawca krajowy dokonał nowelizacji aktów prawnych regulujących zasady udziału w wyborach lokalnych. Wdrażając Dyrektywę Rady UE 94/80/WE<sup>15</sup>, znowelizowano: ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>16</sup>, ustrojowe ustawy samorządowe<sup>17</sup>, ustawę o referendum lokalnym<sup>18</sup> oraz ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>19</sup>. Nowela ta weszła w życie z dniem przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej

<sup>11</sup> Zgodnie z załącznikiem do Dyrektywy Rady UE nr 94/80/WE, „podstawowa jednostka samorządu terytorialnego” w Polsce oznacza gminę.

<sup>12</sup> Z preambuły Dyrektywy Rady UE nr 94/80/WE.

<sup>13</sup> Dz.Urz. WE nr C 364, 18/12/2000.

<sup>14</sup> Polska podpisała Traktat reformujący UE, ale przyłączyła się do brytyjskiego protokołu ograniczającego stosowanie Karty Praw Podstawowych.

<sup>15</sup> Ustawą z dn. 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 102, poz. 1055), zwaną dalej nowelą kwietniową.

<sup>16</sup> Ustawa z dn. 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn. Dz.U. 2003, nr 159, poz. 1547 ze zm.), zwana dalej ordynacją wyborczą.

<sup>17</sup> Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.), ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.), ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z dn. 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. nr 88, poz. 985 ze zm.).

<sup>19</sup> Ustawa z dn. 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113, poz. 984 ze zm.).

do Unii Europejskiej, przy czym nowe przepisy mają zastosowanie do kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa zmieniająca weszła w życie (tj. po wyborach samorządowych w 2006 r.).

1. W świetle znowelizowanych przepisów ordynacji wyborczej, prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) do danej rady (sejmiku) ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze działania tej rady (art. 5). Prawo wybierania do danego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest zatem warunkowane: posiadaniem obywatelstwa polskiego, ukończeniem 18. roku życia (a nie uzyskaniem pełnoletności) oraz stałym zamieszkiwaniem na obszarze działania danej rady (sejmiku). Cenzus obywatelstwa należy do powszechnie przyjętych standardów prawa wyborczego. Obywatelstwo stanowi pewien węzeł prawny określający stosunki obywatela z państwem, w tym jego prawa i obowiązki wobec państwa. Prawa wyborcze należą do kategorii praw politycznych, ponieważ ich treścią jest udział obywatela w sprawowaniu władzy publicznej. Przyznanie czynnego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego obywatelom polskim ma podstawy konstytucyjne. Konstytucja stanowi bowiem w art. 62 ust. 1, że prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego ma obywatel polski<sup>20</sup>.

Wyjątek od przyjętej w art. 62 Konstytucji zasady, iż w Polsce czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelowi polskiemu, poczyniono w art. 6a ordynacji wyborczej, wprowadzonym nowelą kwietniową z 2004 r. Stanowi to konsekwencję przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konieczności respektowania przepisów dotyczących m.in. instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej. Przepis ten ma zastosowanie do kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa zmieniająca weszła w życie. Otóż zgodnie z art. 6a ordynacji, prawo wybierania do rady gminy (i tylko do rady gminy) ma również obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze działania tej gminy. Jest to rozwiązanie zgodne z art. 19 ust. 1 TWE i dyrektywą 94/80/WE. Ponieważ, według dyrektywy, przez „wybory lokalne” należy rozumieć wybory powszechne na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostek podległych, ordynacja wyborcza przyznaje obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi prawo wybierania wyłącznie do rady gminy.

<sup>20</sup> A. Kisielewicz: *Komentarz do art. 5 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*. W: K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz: *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*. Warszawa 2006.



Przepis art. 6 ust. 1 ordynacji wyborczej wprowadził dodatkowy warunek korzystania z czynnego prawa wyborczego, ograniczony do wyborów do rady gminy. Jest to wymaganie wpisania do stałego rejestru wyborców prowadzonego w gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Podobny wymóg wprowadzono w odniesieniu do obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi (art. 6a ust. 1 *in fine*). Przepisy te zostały jednak uznane za niezgodne z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dn. 20 lutego 2006 r.<sup>21</sup> i utraciły moc prawną z dn. 1 marca 2006 r. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uwarunkowanie korzystania z czynnego (i biernego) prawa wyborczego wpisaniem do rejestru wyborców w gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed terminem wyborów pozbawia osoby niewpisane do rejestru przed tym terminem praw wyborczych. Pozbawienie w ten sposób czynnego prawa wyborczego jest niezgodne z art. 62 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przepis ten nie upoważnia do wprowadzenia innych ograniczeń prawa wyborczego niż przewidziane w nim ukończenie 18 lat; jest również niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, po pierwsze dlatego, że nie zostało uzasadnione wskazaniem określonych w tym przepisie okoliczności uprawniających do wprowadzenia ograniczenia praw wyborczych, po drugie zaś — ograniczenie to (w rzeczywistości pozbawienie praw wyborczych) narusza istotę tych praw. Omawiane wymaganie jest ponadto niezgodne z art. 169 ust. 2 Konstytucji z tego względu, że narusza proklamowaną w nim zasadę powszechności prawa wybierania, nie mieści się przy tym w granicach upoważnienia konstytucyjnego sformułowanego w art. 169 ust. 2 zd. 2 Konstytucji. Zarzut naruszenia przez omawiane przepisy ordynacji art. 32 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uzasadnił stwierdzeniem, że wpis do rejestru wyborców nie jest potwierdzeniem rzeczywistej przynależności do wspólnoty samorządowej wyrażającej się zamieszkiwaniem na jej terenie, a zatem różnicowanie uprawnień wyborczych ze względu na wpis do rejestru koliduje z zasadą równości wobec prawa i równego traktowania przez władzę publiczną.

Gdy chodzi o wymóg stałego zamieszkiwania na obszarze działania danej rady (sejmiku), to zgodnie z art. 9 ordynacji wyborczej, fakt stałego zamieszkania powinien być ustalany na podstawie odpowiednio tu stosowanych przepisów kodeksu cywilnego. Te zaś stanowią (art. 25 k.c.), że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu<sup>22</sup>. Wymagania zamieszkania nie przewiduje na-

<sup>21</sup> Sygn. akt K 9/05, Dz.U. 2006, nr 34, poz. 242.

<sup>22</sup> Ustawodawca nie wiąże, na potrzeby określenia praw wyborczych, oceny stałego zamieszkania z zameldowaniem. Rozwiązanie to wydaje się zasadne, zważywszy, że Konstytucja nie uzależnia korzystania z praw wyborczych od zameldowania, dzięki czemu poszerza się krąg wyborców i w wyborach mogą brać udział osoby nigdzie niezameldowane.

tomiast Konstytucja. W art. 62 ustawy zasadniczej jest mowa jedynie o obywatelstwie polskim i o cenzusie wieku. Zamieszkanie nie stanowi również warunku uczestniczenia w innych wyborach — do Sejmu i Senatu czy w wyborach na urząd Prezydenta RP. Wprowadzenie tego wymagania do ordynacji wyborczej może więc budzić wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją. Jednakże można je uznać za usprawiedliwione, odpowiada bowiem istocie wspólnoty samorządowej, którą tworzy ogół mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>23</sup>.

Zasada powszechności wyborów samorządowych, określona w art. 2 ust. 1 ordynacji wyborczej, doznaje ograniczenia przez wyłączenie od udziału w nich osób, które ze względu na pewne szczególnie naganne zachowania nie powinny współdecydować o sprawach publicznych albo też — ze względu na stan umysłu — nie są zdolne do dokonania świadomego aktu wyboru. Do pierwszej kategorii należą osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym oraz osoby pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu; do drugiej — osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym. Przepisy ordynacji wyborczej są w tym zakresie zbieżne z postanowieniami Konstytucji, która w art. 62 ust. 2 stanowi, iż prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych. W odniesieniu do obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi ordynacja wyborcza odwołuje się natomiast do decyzji o pozbawieniu prawa wyborczego podjętych w kraju rodzimym obywatela Unii. Zgodnie z przepisem art. 6a ust. 3 ordynacji, prawa wybierania nie ma obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim pozbawiony prawa wybierania w państwie członkowskim Unii, którego jest obywatelem.

W ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw określono też warunki korzystania z biernego prawa wyborczego. Przepis art. 7 traktuje o prawie wybieralności do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zarówno obywateli polskich, jak i obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi. Zgodnie z tym przepisem, prawo wybieralności (biernie prawo wyborcze) przysługuje osobie mającej prawo wybierania do danej rady. W odniesieniu do obywateli Unii będzie zatem chodziło wyłącznie o możliwość kandydowania do rady gminy (czynne prawo wyborcze przysługuje bowiem obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi wyłącznie do rady gminy). Oprócz warunków, jakie trzeba spełniać, by mieć prawo wybierania do rady, korzystanie z biernego prawa wyborczego zostało dodatkowo uzależnione

<sup>23</sup> Por. A. Jarecka: *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*. Warszawa 2000, s. 50.

od spełnienia przesłanek z art. 7 ust. 2 ordynacji. Określono w nim okoliczności tzw. niegodności wyborczej, powodujące utratę prawa wybieralności. Chodzi mianowicie o popełnienie przestępstwa z winy umyślnej, ściganego z oskarżenia publicznego, za które wymierzono karę bądź warunkowo umorzono postępowanie<sup>24</sup>. Ponadto, biernego prawa wyborczego do rad (sejmików) zostały pozbawione osoby, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2 ustawy z dn. 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>25</sup>. Utrata prawa wybieralności następuje na okres 10 lat i dotyczy nie tylko wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, ale także do organów jednostek pomocniczych gminy i wyborów powszechnych organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Gdy zaś chodzi o obywateli Unii Europejskiej, którzy nie mają obywatelstwa polskiego, ordynacja wyborcza uzależnia posiadanie przez nich biernego prawa wyborczego od decyzji podjętych w tym zakresie w kraju ich pochodzenia. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ordynacji, prawa wybieralności nie ma obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim pozbawiony tego prawa w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem.

**2. Wybory samorządowe w Polsce nie ograniczają się jednak wyłącznie do wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.** Zgodnie z art. 169 ust. 3 Konstytucji, zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. W obecnym stanie prawnym jedynym organem samorządowym o charakterze wykonawczym, wybieranym w wyborach powszechnych, jest wójt, burmistrz i prezydent miasta<sup>26</sup>. Wójt (burmistrz, prezydent) jest or-

---

<sup>24</sup> Należy zwrócić uwagę, że w różny sposób określono stronę formalną zdarzeń powodujących utratę prawa wybieralności. W art. 7 ust. 2 pkt 1 mówi się jedynie o ukaraniu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. W przypadku określonym w pkt. 2 przesłanką utraty prawa jest prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie o takie przestępstwo. Na tej podstawie można by wnosić, że utratę prawa wybieralności powoduje już wydanie nieprawomocnego wyroku skazującego za przestępstwo. Mimo tych niekonsekwencji językowych, należy przyjąć, że „ukaranie za przestępstwo umyślne” następuje dopiero z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o ukaraniu (tak A. Kisielewicz: *Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*. W: K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz: *Samorządowe prawo...*).

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2007, nr 63, poz. 425. Przepis ten (art. 7 ust. 2 pkt 3 ordynacji wyborczej) obowiązuje od dn. 15 marca 2007 r.

<sup>26</sup> Organy wykonawcze powiatów i województw samorządowych (zarządy) są wybierane przez organy stanowiące tych jednostek samorządu terytorialnego (rady lub sejmiki).

ganem wykonawczym gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Wybiera się go w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb tych wyborów zostały określone w ustawie z dn. 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>27</sup>, przy czym w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Prawo wybierania wójta (burmistrza, prezydenta) w danej gminie (czynne prawo wyborcze) ma każdy, kto ma prawo wybierania do rady tej gminy. Natomiast prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) przysługuje każdemu obywatelowi polskiemu posiadającemu prawo wybieralności do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat. Kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta) nie musi natomiast stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje. Jak więc widać, polski ustawodawca ograniczył możliwość kandydowania na urząd organu wykonawczego gminy, rezerwując to prawo wyłącznie dla obywateli polskich. Jest to zgodne z Dyrektywą Rady UE 94/80/WE, w myśl której państwa członkowskie powinny mieć prawo do zastrzeżenia pełnienia funkcji w organach wykonawczych wspólnoty lokalnej tylko przez własnych obywateli. Prawa wybieralności nie mają natomiast (tzn. nie mogą kandydować na stanowisko wójta, burmistrza, prezydenta) osoby karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, oraz wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego.

## Wpływ prawa międzynarodowego i europejskiego na ustawodawstwo polskie

Przyjęcie przez Polskę zobowiązań międzynarodowych, a przede wszystkim integracja z Unią Europejską spowodowały konieczność dostosowania ustawodawstwa wewnętrznego do prawa międzynarodowego — wynikającego z podpisanych umów, oraz do prawa wspólnotowego. O ile jednak regulacje wynikające z ratyfikowanych konwencji międzynarodowych mają charakter ogólny, o tyle akty prawa unijnego zawierają przepisy mające podstawowe znaczenie dla prawodawstwa krajowego i wymagają dość istotnych jego modyfikacji. W odniesieniu do kwestii praw wyborczych w wybo-

<sup>27</sup> Dz.U. nr 113, poz. 984 ze zm.

rach samorządowych chodzi przede wszystkim o konieczność uznania konsekwencji występowania w prawie europejskim instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej. Polskie prawo wyborcze zostało — przynajmniej formalnie — dostosowane do standardów wynikających z art. 17 i 19 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz Dyrektywy Rady UE 94/80/WE, jednakże niektóre rozwiązania budzą wątpliwości.

Podstawowy problem stanowi przyznanie obywatelom państw członkowskich UE, którzy stale zamieszkują terytorium RP, prawa biernego i czynnego udziału w wyborach lokalnych, na takich samych zasadach, jakie obowiązują obywateli polskich. Konstytucja zastrzega to uprawnienie tylko i wyłącznie dla osób związanych z Rzeczpospolitą węzłem przynależności. Zgodnie z art. 62 ustawy zasadniczej, „Obywatel polski ma prawo [...] wybierania [...] przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”. Regulacja ta znajduje się w podrozdziale II rozdziału Konstytucji zatytułowanego *Wolności i prawa polityczne*; te zaś z zasady rezerwowane są przez ustrojodawców dla obywateli danego państwa. W doktrynie można spotkać dwa rozbieżne poglądy na temat zgodności z omawianą regulacją (art. 62 Konstytucji) przepisów ordynacji wyborczej w zakresie przysługiwania praw wyborczych w wyborach samorządowych. Według jednego z nich, rozwiązania przyjęte w ordynacji wyborczej (która w całości uwzględnia postulaty prawa europejskiego i przyznaje uprawnienie do udziału w wyborach lokalnych obywatelom państw członkowskich UE zamieszkującym na terytorium RP) są zgodne z ustawą zasadniczą<sup>28</sup>. Konstrukcja art. 62 nie rezerwuje bowiem praw wyborczych tylko i wyłącznie dla obywateli RP, a rozszerzenie jego zakresu podmiotowego nie spowoduje nadmiernej relatywizacji zasad Konstytucji<sup>29</sup>. Przy tym prawo do udziału w wyborach lokalnych nie należy do instrumentów wykonywania władzy zwierzchniej przez naród — rozumiany jako ogół obywateli (art. 4 Konstytucji)<sup>30</sup>. Wyrażany jest również pogląd przeciwny — że użycie w art. 62 Konstytucji zwrotu „obywatel polski ma prawo” prowadzi do konstatacji, iż podmioty, które nie są obywatelami polskimi, takiego uprawnienia nie mają<sup>31</sup>. Wydaje się, że wobec wejścia Polski do Unii Europejskiej i konieczności przyjęcia pewnych zasad wynikających m.in. z funkcjonowa-

<sup>28</sup> Tak np. K. Działocha: *Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP*. „Państwo i Prawo” 2003, z. 11, s. 17–20.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem. Podobnie S. Biernat: *Polska jako państwo członkowskie w UE*. W: *Czy zmieniać konstytucję?* Red. J. Barcz. Warszawa 2002, s. 102.

<sup>31</sup> Por. np. K. Eckhardt: *Konstytucyjne prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego a przystąpienie Polski do UE*. W: *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja RP*. XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Red. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski. Rzeszów 2002, s. 160.

nia instytucji obywatelstwa unijnego nie można twierdzić, że prawa wyborcze w wyborach samorządowych nie przysługują obywatelom państw członkowskich Unii niemającym obywatelstwa polskiego, mimo iż Konstytucja wspomina wyłącznie o obywatelach polskich. Jednocześnie warto jednak zwrócić uwagę na polemiczny pogląd wyrażony przez M. Dąbrowskiego, według którego konieczna jest zmiana art. 62 Konstytucji RP, ponieważ obecnie przepisy w nim zawarte i przepisy prawa wspólnotowego wzajemnie się wykluczają<sup>32</sup>. Wspomniany autor zwraca także uwagę, że obecnie obowiązujące przepisy ordynacji wyborczej naruszają nie tylko art. 62 ustawy zasadniczej, ale również art. 4 Konstytucji. Przez prawo udziału w wyborach lokalnych obywatele państw członkowskich zamieszkujący na terytorium Polski uzyskali wpływ na szerszy katalog spraw dotyczących RP niż wynika to z założeń prawa wspólnotowego, ponieważ będą partycypowali również w rozstrzyganiu spraw z zakresu administracji państwowej (rządowej) przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustaw, co narusza zasadę suwerenności narodu<sup>33</sup>.

Kolejny problem dotyczy rzeczywistego, a nie tylko formalnego, udziału w wyborach samorządowych obywateli Unii Europejskiej. Szanse na pełną realizację idei i założeń politycznych podczas wyborów (również samorządowych) daje prawo członkostwa w partii politycznej. Tymczasem prawo zrzeszania się w partiach politycznych zostało przez Konstytucję RP zerwane dla obywateli polskich. Zgodnie z art. 11 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, „Partie polityczne zrzeszają się na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich [...]”. Rozwinięciem regulacji konstytucyjnej jest ustawa z dn. 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych<sup>34</sup>, która w art. 2 ust. 1 stanowi, iż „członkami partii politycznych mogą być obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat”. Co prawda prawo wspólnotowe nie zakłada *expressis verbis* uprawnienia obywateli UE do przystępowania do partii politycznych w państwach członkowskich, których nie są obywatelami. Takie uprawnienie wynika jednak z zasady, że obywatel Unii ma prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych na takich samych warunkach, jak osoby mające przynależność danego państwa. Regulacje ustawowe (w odniesieniu do wyborów samorządowych chodzi o ordynację wyborczą) oraz faktyczna rola partii w wyborach statuuje te organizacje jako istotny element realizujący prawa osób biorących udział w wyborach<sup>35</sup>. By móc w pełni realizować swe prawa wyborcze, obywatele UE stale za-

<sup>32</sup> M. Dąbrowski: *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*. „Państwo i Prawo” 2005, z. 2, s. 70–72.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 72. Według tego autora, konieczne jest zatem rozszerzenie zakresu podmiotowego normy konstytucyjnej (art. 62) o odrębną kategorię — obywateli Unii Europejskiej.

<sup>34</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 79, poz. 857 ze zm.

<sup>35</sup> M. Dąbrowski: *Obywatelstwo polskie...*, s. 72–73.

mieszkający w państwie członkowskim, lecz niebędący jego obywatelami powinni mieć prawo przystępowania do partii politycznych. Uniemożliwienie im realizacji tego uprawnienia narusza przepisy prawa wspólnotowego oraz godzi w samą istotę praw wyborczych, a co za tym idzie — w podstawowe założenia instytucji obywatelstwa UE<sup>36</sup>.

Biorąc pod uwagę regulacje prawne pozwalające na zasiadanie przez obywateli Unii Europejskiej w polskich radach gmin, trzeba także pamiętać, iż skuteczne wykonywanie funkcji radnego jest niemożliwe bez zastrzeżonego na mocy art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji wyłącznie dla obywateli polskich prawa uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, które obejmuje dostęp do dokumentów (w szczególności protokołów z posiedzeń organów jednostki samorządu terytorialnego) oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (sesje rady lub sejmiku, posiedzenia komisji)<sup>37</sup>. Dopóki prawo uzyskania informacji nie dotyczy działalności jednostek samorządu terytorialnego, dopóty osoby będące obywatelami UE, które zamieszkują terytorium RP i nie są związane z Polską węzłem przynależności, nie mogą żądać przedstawienia im informacji, o których mowa w art. 61 Konstytucji, i dopóty przepis ten jest zgodny z postanowieniami prawa europejskiego<sup>38</sup>. Równocześnie z otrzymaniem prawa do czynnego udziału w życiu politycznym na poziomie wspólnot lokalnych osoby takie uzyskują prawo zasięgania informacji o działalności tych organów<sup>39</sup>. Uprawnienie to nie wynika wprawdzie bezpośrednio z przepisów prawa europejskiego, ale skoro obywatel Unii ma prawo czynnego i biernego udziału w wyborach do organów samorządowych, to tym bardziej ma prawo uzyskania informacji na temat ich działalności. Ponadto trzeba tu podzielić stanowisko wyrażone przez E. Olejniczak-Szałowską, iż prawo do informacji o działaniach organów samorządowych należy do uprawnień warunkowanych samym faktem zamieszkiwania na terytorium gminy<sup>40</sup>. Należy zatem postulować zniesienie ograniczeń dotyczących dostępu do informacji wynikających z posiadanego obywatelstwa<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Zob. więcej na ten temat w: M. Dąbrowski: *Zrzeszanie się obywateli UE w partiach politycznych w Polsce*. „Państwo i Prawo” 2006, z. 4, s. 62—75.

<sup>37</sup> Por. M. Kumela-Romańska: *Administracyjnoprawny status cudzoziemca — członka wspólnoty samorządowej*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6, s. 45.

<sup>38</sup> M. Dąbrowski: *Obywatelstwo polskie...*, s. 74.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> E. Olejniczak-Szałowska: *Członkostwo wspólnoty samorządowej*. „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 8 i nast.; tak też M. Kumela-Romańska: *Administracyjnoprawny status cudzoziemca...*, s. 45.

<sup>41</sup> Ustawa z dn. 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.) wprowadziła regulację odmienną od założeń Konstytucji RP. W art. 2 ust. 1 stanowi, że prawo uzyskiwania informacji publicznej przysługuje każdemu, a nie, tak jak zakłada ustawa

Analizując kwestię wpływu prawa wspólnotowego na polskie regulacje w zakresie samorządowego prawa wyborczego, warto także zwrócić uwagę, że wraz z uzyskaniem praw wyborczych obywatele UE otrzymali prawo do udziału w formach demokracji bezpośredniej, tj. referendum lokalnym i konsultacjach. Prawo do udziału w referendum jest — zgodnie z art. 170 Konstytucji RP — tożsame z prawem do decydowania o sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej. Przedmiotem referendum gminnego może być odwołanie organu stanowiącego (rady gminy) i wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta), samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne, a także sprawy dotyczące wspólnoty, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy<sup>42</sup>. Uprawnienie do inicjowania referendum zostało wprowadzone dla obywateli polskich (por. art. 11 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym), ale obywatele UE (a także cudzoziemcy niemający obywatelstwa unijnego zamieszkujący na terenie polskiej gminy) mogą skorzystać z owego uprawnienia za pośrednictwem organizacji społecznej<sup>43</sup>. Ponadto obywatelom Unii bez polskiego obywatelstwa przysługuje prawo udziału w konsultacjach społecznych prowadzonych w gminnych wspólnotach samorządowych. Rezultatem przyznania praw wyborczych obywatelom UE jest również uzyskanie przez nich prawa do wybierania i kandydowania w wyborach organów uchwałodawczych i wykonawczych jednostek pomocniczych gmin (chodzi o prawo uczestnictwa w zebraniach wiejskich oraz ogólnych zebraniach mieszkańców, wybierania i kandydowania w wyborach rad dzielnic, osiedli czy sołtysów).

W piśmiennictwie zwraca się uwagę na jeszcze jeden aspekt samorządowego prawa wyborczego w kontekście dostosowania prawa polskiego do regulacji europejskich. Otóż zgodnie z art. 5 ust. 3 Dyrektywy Rady UE 94/80/WE, państwa członkowskie mogą zastrzec, że tylko ich obywatele mogą być wybrani na urząd kierownika organu wykonawczego, jego zastępcy lub członków kolegiального organu wykonawczego wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego. Takie zastrzeżenie zostało wprowadzone przez polskiego ustawodawcę w wyniku nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym z dn. 20 kwietnia 2004 r.<sup>44</sup> W myśl nowego przepisu art. 26 ust. 2a ustawy

---

zasadnicza, tylko obywatelom RP. Według M. Dąbrowskiego, takie rozwiązanie nie przemawia jednak za możliwością ustawowego rozszerzenia politycznych praw i wolności służących obywatelom RP na pozostałych obywateli Unii; konieczna jest zatem zmiana art. 61 Konstytucji przez rozszerzenie jego zakresu podmiotowego (M. Dąbrowski: *Obywatelstwo polskie...*, s. 75). Nie podzielają tego poglądu np. K. Działocha: *Zgodność zmian...*, s. 18; S. BERNAT: *Polska jako państwo członkowskie...*, s. 53). Zob. na ten temat także T. Aleksandrowicz: *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Warszawa 2002, s. 205.

<sup>42</sup> Zob. Ustawę z dn. 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. nr 88, poz. 985 ze zm.).

<sup>43</sup> E. Olejniczak-Szałowska: *Prawo do uczestnictwa...*, s. 11.

<sup>44</sup> Zob. przyp. 15.



gminnej, „wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim”<sup>45</sup>. Zdaniem E. Olejniczak-Szałowskiej, „niezrozumiały jest natomiast brak rozciągnięcia wymogu posiadania obywatelstwa polskiego na zastępców wójta (burmistrza, prezydenta)”<sup>46</sup>. Tymczasem nie można zapominać, iż zastępcę wójta (burmistrza, prezydenta) nie pochodzi z wyborów powszechnych — nie mają tu zatem zastosowania zasady prawa europejskiego dotyczące uczestnictwa w wyborach lokalnych, a poza tym osoba pełniąca funkcję zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta) także (podobnie jak wójt) musi mieć obywatelstwo polskie, co wynika z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dn. 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>47</sup> („pracownikiem samorządowym może być osoba, która jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3”).

Podsumowując, można stwierdzić, że zasadniczy wpływ na polskie regulacje dotyczące samorządowego prawa wyborczego miały w szczególności dwa akty prawa europejskiego, tj. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz Dyrektywa Rady UE 94/80/WE. Przez implementację tych aktów obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi uzyskali w RP nie tylko prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych (gminnych), ale znacznie szerszy katalog praw składających się na publiczne prawo podmiotowe udziału w kierowaniu sprawami publicznymi w gminach<sup>48</sup>. Jak słusznie zauważa E. Olejniczak-Szałowska, przyjęcie zasad prawa europejskiego w omawianym zakresie „stanowi fakt mający doniosłe konsekwencje dla konstruowania pojęcia wspólnoty samorządowej i ustalenia zasad przynależności do niej”. Pierwszoplanową przesłanką przynależności do gminy lub innego związku samorządu terytorialnego, upoważniającą do udziału w wyborach samorządowych, do udziału w referendum lokalnym, konsultacjach społecznych i innych formach życia publicznego na szczeblu terytorialnym, stało się zamieszkanie, powiązane z posiadaniem obywatelstwa UE, a nie — jak dotychczas — więzy obywatelstwa łączące jednostkę z państwem i — niejako automatycznie — z jednostkami samorządu terytorialnego<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Również ustawa z dn. 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113, poz. 984 ze zm.) stanowi, iż bierne prawo wyborcze ma „każdy obywatel polski” (art. 3 ust. 2).

<sup>46</sup> E. Olejniczak-Szałowska: *Prawo do uczestnictwa...*, s. 9.

<sup>47</sup> Dz.U. nr 223, poz. 1458.

<sup>48</sup> Por. E. Olejniczak-Szałowska: *Prawo do uczestnictwa...*, s. 11.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 12.